



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
EQUIPE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

PARECER n. 01487/2024/NLC/ELIC/PGF/AGU

NUP: 23111.025561/2024-59

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI

ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO. COMPRAS. AQUISIÇÕES DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021, DECRETO Nº 11.462/2023, PORTARIA SEGES/ME Nº 8.678/2021, INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 65/2021, DECRETO Nº 10.947/2022, INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES Nº 58/2022, PORTARIA ME Nº 7.828/2022, DECRETO Nº 11.246/2022, INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 81/2022 E PORTARIA SEGES/ME Nº 938/2022. REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica do procedimento licitatório na modalidade Pregão Eletrônico, processado sob o Sistema de Registro de Preços, que tem por objeto aquisições de gêneros alimentícios no valor estimado de **R\$18.095.541,60** (dezoito milhões noventa e cinco mil quinhentos e quarenta e um reais e sessenta centavos).

2. Os presentes autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

- a)* Documento de Formalização da Demanda 147/2023 (Seq 1 - PDF fl. 3);
- b)* Estudo Técnico Preliminar 60/2024 (Seq 1 - PDF fls. 210/216);
- c)* APROVAÇÃO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR Nº 2/2024 - CND/PRAEC (11.00.20.01) os Estudos Técnicos Preliminares e o Termo de Referência (Seq 1 - PDF fl. 454);
- d)* Matriz de Gerenciamento de Riscos 53/2024 (Seq 1 - PDF fls. 455/458);
- e)* Pesquisas de Preços (Seq 1 - PDF fls. 35/198 / PDF fls. 231/394 / PDF fls. 461/1005 e Seq 2 - PDF fls. 1006/1631);
- f)* MAPAS DE PREÇOS (Seq 2 - PDF fls. 1632/1651);
- g)* RELATÓRIO DE PESQUISA DE PREÇOS Nº 40/2024 - CCL/PRAD (11.00.15.10) (Seq 2 - PDF fls. 1652/1656);
- h)* DESPACHO Nº 358/2024 - CND/PRAEC (11.00.20.01) (Seq 2 - PDF fls. 1658/1659), exarado pela Sra. Coordenadora dos Restaurantes Universitários da UFPI, certificando que a pesquisa de preços realizado no TR está robusta, mas necessita de pequenos ajustes;
- i)* Pesquisas de Preços (Seq 2 - PDF fls. 1660/1706);
- j)* MAPAS DE PREÇOS (Seq 2 - PDF fls. 1707/1724);
- k)* Pesquisas de Preços do Relatório Complementar (Seq 2 - PDF fls. 1725/1860);
- l)* RELATÓRIO Nº 70/2024 - CCL/PRAD (11.00.15.10) contendo o RELATÓRIO PESQUISA DE PREÇOS - COMPLEMENTAR (Seq 2 - PDF fls. 1861/1863);
- m)* DESPACHO Nº 375/2024 - CND/PRAEC (11.00.20.01) (Seq 2 - PDF fl. 1865), exarado pela Sra. Coordenadora dos Restaurantes Universitários da UFPI, certificando que os preços médios encontrados encontram-se em conformidade com a realidade de mercado;

- n)* DESPACHO Nº 604/2024 - COR (11.00.14.08.01) indicação a adequação orçamentária (Seq 2 - PDF fl. 1868);
- o)* RELATÓRIO PARA ANÁLISE DE TRATAMENTO DIFERENCIADO ÀS ME/EPPs (Seq 2 - PDF fls. 1870/1876);
- p)* ATO DA REITORIA N.º 909/24 (Seq 2 - PDF fl. 1877) designando Agentes de Contratação, membros da Equipe de Apoio e da Comissão de Contratação, na modalidade de licitação Pregão, para contratação de bens e serviços comuns;
- q)* PORTARIA PRAD/UFPI Nº 57 DE 29 DE JUNHO DE 2021 (Seq 2 - PDF fls. 1878/1879) estabelecendo as normas sobre as atribuições e responsabilidades dos pregoeiros e equipe de apoio da UFPI que conduzem Pregões Eletrônicos no Portal do Compras Governamentais;
- r)* PORTARIA PRAD/UFPI Nº 58 DE 30 DE JUNHO 2021 (Seq 2 - PDF fls. 1880/1883) estabelecendo as normas e recomendações a Coordenadoria de Compras e Licitações sobre a efetiva aplicação de critérios, ações ambientais e socioambientais quanto à inserção de requisitos de sustentabilidade ambiental nos editais de licitação promovidos pela Entidade;
- s)* divulgação da intenção de registro de preços (Seq 2 - PDF fls. 1884/1888);
- t)* EDITAL (Seq 2 - PDF fls. 1889/1910);
- u)* ANEXO I - TERMO DE REFERÊNCIA (Seq 2 - PDF fls. 1911/1953);
- v)* ANEXO II - MINUTA DO MODELO DE TERMO DE CONTRATO (Seq 2 - PDF fls. 1954/1966);
- x)* ANEXO III - MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS (Seq 2 - PDF fls. 1967/1977);
- z)* ANEXO IV - Modelo de Proposta Comercial (Seq 2 - PDF fls. 1978/1979);
- aa)* JUSTIFICATIVA Nº 45/2024 - CCL/PRAD (11.00.15.10) referentes aos modelos AGU (Seq 2 - PDF fls. 1980/1983);
- bb)* JUSTIFICATIVA Nº 46/2024 - CCL/PRAD (11.00.15.10) contendo as justificativas para inclusão de critérios de qualificação técnica (Seq 2 - PDF fl. 1984);
- cc)* CERTIFICAÇÃO PROCESSUAL (Seq 2 - PDF fls. 1983/1991);
- dd)* LISTA DE VERIFICAÇÃO (Seq 2. - PDF fls. 1992/2001);
- ee)* autorização do Magnífico Reitor da UFPI (Seq 2 - PDF fls. 2005/2006).

3. Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

4. É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

II - A) ENCAMINHAMENTO DOS AUTOS À ELIC

5. Inicialmente, cumpre registrar o que dispõe o art. 14 da Portaria PGF nº 931/2018, acerca do encaminhamento de processos para a Equipe de Licitações e Contratos – ELIC:

Art. 14 São requisitos para o encaminhamento de processos administrativos contendo consultas sobre licitações e contratos da área meio à ETR-Licitações e Contratos:

I – a utilização de minutas padrão de termo de referência, edital de licitação, contrato e ata de registro de preços, conforme o caso, disponibilizados pela Procuradoria-Geral Federal, preferencialmente, ou pela Consultoria-Geral da União; e

II – a utilização das listas de verificação (checklists) da instrução processual disponibilizados pela Procuradoria-Geral Federal, preferencialmente, ou pela Consultoria-Geral da União.

§1º As inclusões, modificações e exclusões em minutas padrão deverão ser expressamente comunicadas e previamente submetidas à apreciação da ETR-Licitações e Contratos, em manifestação apartada que indique as disposições alteradas e explicita suas justificativas.

§2º Para otimização dos trabalhos, a Coordenação da ETR-Licitações e Contratos poderá definir modelos de comunicação de inclusões, modificações, exclusões ou informações de observância obrigatória.

§3º No caso de crescimento excepcional da demanda de processos encaminhados à ETR-Licitações e Contratos, sem que haja ingresso de novos integrantes, o DEPCONSU poderá, ouvido

o Responsável pela coordenação da equipe, entre outras medidas, permitir que os processos sejam analisados pela Equipe em prazo superior àquele estabelecido no plano de trabalho.

§4º A ETR-Licitações e Contratos não atuará em processos com pedido de análise em regime de urgência ou de prioridade, competindo à Procuradoria Federal junto à autarquia ou fundação pública federal, nesses casos, a realização das respectivas atividades de consultoria jurídica, nos termos da Portaria PGF nº 261, de 05 de maio de 2017.

6. Sendo assim, nas hipóteses em que não forem observados os requisitos acima, incluindo a informação constante do §1º, os processos serão devolvidos para adequação, sem prejuízo de que, desde logo, sejam feitas considerações a respeito da legalidade do procedimento e recomendações para regularização.

7. Ainda, destaca-se a necessidade de que seja verificada, pela chefia da unidade de execução da PGF (ou a quem lhe for delegada competência), se os processos encaminhados estão, de fato, instruídos com as minutas da AGU. Essa análise é importante para evitar a devolução dos autos e, por conseguinte, atraso na sua análise jurídica. Para tanto, sugere-se orientar o órgão competente para a responsabilização administrativa em caso de divergência de informação em relação ao uso das minutas.

II - B) LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

8. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53 da Lei nº 14.133/21. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, passa a assumir, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

9. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento. (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

10. Ademais, nos termos do art. 2º da Portaria PGF nº 931/2018, exclui-se da competência da ELIC o exame de legislação específica afeta à atividade-fim do ente assessorado que porventura seja aplicável ao caso concreto. Tal análise deve ser feita, pelo órgão de assessoramento jurídico local, preferencialmente antes do encaminhamento dos autos à ELIC ou no despacho de aprovação do presente parecer. Feita a ressalva, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.

II - C) VEDAÇÃO DA APLICAÇÃO COMBINADA DA LEI Nº 14.133/21 COM A LEI Nº 8.666/93, A LEI Nº 10.520/02 E A LEI Nº 12.462/11

11. Não é demais destacar a vedação da aplicação combinada da Lei nº 14.133/21 com a Lei nº 8.666/93, Lei nº 10.520/02 e a Lei nº 12.462/11 (art. 191, da Lei nº 14.133/21 e item 217 do PARECER n. 00002/2021/CNMLC/CGU/AGU, NUP: 00688.000716/2019-43, sequencial 460), como se observa a seguir:

217. Ante o exposto, conclui-se que: (...) b) a utilização de mesmos detalhamentos normativos para regimes jurídicos distintos, poderá causar tratamento não isonômico dos administrados e incerteza das consequências jurídicas; c) não é possível que os regulamentos editados na égide das Leis nº 8.666/93, nº 10.520/02 e nº 12.462/11 sejam recepcionados pela Lei nº 14.133, de 2021, enquanto todos esses diplomas continuem em vigor, a luz do art. 191, parte final, da Lei nº 14.133/21 - ressalvada a possibilidade de que um novo ato normativo, editado pela autoridade competente, estabeleça expressamente a aplicação de tais regulamentos para a nova legislação.

(PARECER n. 00002/2021/CNMLC/CGU/AGU, NUP: 00688.000716/2019-43, sequencial 460).

II - D) AUTORIZAÇÃO PARA A CELEBRAÇÃO DE NOVOS CONTRATOS E DAS NORMAS DE GOVERNANÇA

12. Para as atividades de custeio, deve a Administração Pública comprovar que foi obtida autorização para a celebração da contratação, prevista no art. 3º do Decreto nº 10.193/19. A Portaria ME nº 7.828/2022, estabelece normas complementares para o cumprimento do Decreto nº 10.193/19. Aparentemente, a AUTORIZAÇÃO (Seq 2 - PDF fls. 2005/2006) exarada pelo Magnífico Reitor da UFPI atendeu ao comando normativo. Apesar disso, **recomenda-se** que a Administração certifique que as aquisições dos gêneros alimentícios possuem natureza de atividades de custeio e que a cópia do ato de delegação do Ministro de Estado ou do titular de órgão diretamente subordinado ao Presidente da República direcionado ao Magnífico Reitor da UFPI e relativo ao inciso III do §1º do art. 3º do Decreto nº 10.193/19 seja juntada aos autos.

13. Ainda, **recomenda-se** que a Entidade certifique a obediência às regras internas de competência para as aprovações dos artefatos do certame, para a autorização da presente contratação e que as cópias dos atos de nomeação, delegação e/ou subdelegação sejam encartados aos autos.

14. Deverá ser atestado nos autos que a presente contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual da Entidade e alinhada com o Plano Diretor de Logística Sustentável, além de outros instrumentos de planejamento da Administração (Decreto nº 10.947/22, art. 7º da IN SEGES/ME nº 81/2022 e Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021). Tal providência não está completamente atendida nos autos, pois o subitem "2.2." do ANEXO I - TERMO DE REFERÊNCIA (Seq 2 - PDF fls. 1933/1934) apenas atestou que a contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual 2024.

15. Logo, **recomenda-se** que a Administração ateste que a presente contratação está alinhada com o Plano Diretor de Logística Sustentável da Entidade, não obstante a juntada da PORTARIA PRAD/UFPI Nº 58 DE 30 DE JUNHO 2021 (Seq 2 - PDF fls. 1880/1883) que estabelece as normas e recomendações a Coordenadoria de Compras e Licitações sobre a efetiva aplicação de critérios, ações ambientais e socioambientais quanto à inserção de requisitos de sustentabilidade ambiental nos editais de licitação promovidos pela Entidade. Ainda, prudente alertar que a confecção do Plano Diretor de Logística Sustentável é obrigatória para todos os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e deve seguir o modelo de referência instituído pela Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, por meio da Portaria SEGES/MGI nº 5.376/2023.

16. Por fim, observa-se no Documento de Formalização da Demanda 147/2023 (Seq 1 - PDF fl. 3) e no Estudo Técnico Preliminar 60/2024 (Seq 1 - PDF fls. 210/216) a demonstração do interesse público e da essencialidade da contratação para os fins do previsto no art. 3º do Decreto nº 8.540/15.

II - E) UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO

17. Vê-se que a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, foi adequada, pois os bens a serem adquiridos foram qualificados como comuns pela unidade técnica (art. 6º, XIII, e art. 29 da Lei nº 14.133/21 c/c Orientação Normativa AGU nº 54/2014), conforme subitem "1.2." do ANEXO I - TERMO DE REFERÊNCIA (Seq 2 - PDF fl. 1933). Destaque-se que, à luz do art. 6º, inciso XLI, Lei nº 14.133/21, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto.

II - F) SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

18. O Sistema de Registro de Preços - SRP - poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial (art. 3º do Decreto nº 11.462/23):

- I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;
- II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;
- III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas;
- IV - quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32; ou
- V - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

19. No caso, verifica-se que a Administração indicou no item "1." da JUSTIFICATIVA Nº 45/2024 - CCL/PRAD (11.00.15.10) (Seq 2 - PDF fl. 1980) o enquadramento do Sistema de Registro de Preços nos incisos I e II do art. 3º do Decreto nº 11.462/23, conforme:

Considerando que o objeto da licitação se enquadra nas hipóteses elencadas acima, a licitação será realizada por Sistema de Registro de Preços, tendo em vista o exposto no Estudo Técnico Preliminar nº 60/2024 (fls. 14/209) e no Termo de Referência (fls. 1911/1953).

Convém informar que as aquisições dos insumos necessários ao funcionamento dos Restaurantes Universitários da UFPI são obtidas por meio de pregão anualmente, pelo Sistema de Registro de Preços devido à necessidade de entregas parceladas e programadas (bimestrais, mensais e quinzenais), conforme quadro descrito no TR.;

20. As justificativas da utilização do Sistema de Registro de Preços são questões técnico-administrativas. Portanto, não deve este Órgão Jurídico se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) das motivações apresentadas e das opções feitas pelo Gestor.

II - G) INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS

21. Nos termos do art. 86 da Lei nº 14.133/21 e art. 9º do Decreto nº 11.462/23, a adoção do Sistema de Registro de Preços pressupõe, como regra geral, a divulgação da intenção de registro de preços perante possíveis órgãos e entidades participantes.

22. Será dispensável essa divulgação quando o órgão ou a entidade gerenciadora for o único contratante (art. 86, §1º, da Lei nº 14.133/21 e art. 9º, §2º, do Decreto nº 11.462/23).

23. Em se tratando de registro de preços com indicação limitada a unidades de contratação, sem indicação do total a ser adquirido, nas hipóteses do art. 4º, do Decreto nº 11.462/23, é vedada a participação de outro órgão ou entidade na ata (art. 82, §4º, da Lei nº 14.133/21 e art. 4º, parágrafo único, do Decreto nº 11.462/23).

24. No caso, constam nos autos os extratos da intenção de registro de preços encartados no "Seq 2 - PDF fls. 1884/1888" demonstrando que houve a referida divulgação. Apesar disso, o item "5." da JUSTIFICATIVA Nº 45/2024 - CCL/PRAD (11.00.15.10) (Seq 2 - PDF fls. 1981/1982) justifica que "*Esta Instituição Federal de Ensino Superior optou pela não divulgação da presente IRP considerando o que diz o Decreto nº 11.462/2023 em seu art. 9º, 2º quanto à obrigatoriedade de divulgação da IRP, uma vez que o mencionado Decreto apresenta exceção de tal exigência (...)*". Por haver aparentes contradições, **recomenda-se** que os referidos documentos sejam, tecnicamente, harmonizados.

II - H) PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

II - H) 1) Recomendação para adoção do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP)

25. A Advocacia-Geral da União elaborou, em parceria com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), o Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP), que se caracteriza como um guia destinado a orientar gestores públicos em procedimentos de contratação.

26. Recomenda-se que o planejamento da contratação seja realizado em conformidade com as diretrizes constantes do referido instrumento, que se encontra disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimentos.pdf> ou em <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/manuais/manual-fase-interna>.

27. Cabe à Administração, portanto, observar o IPP, que vai servir como referência para as contratações públicas em todo o país. O documento está em formato de um verdadeiro manual, cujo objetivo central é facilitar e, ao mesmo tempo, dar maior segurança à atuação dos administradores públicos, de modo a prevenir eventuais riscos e conferir economia de tempo e de recursos nos processos licitatórios e nas contratações diretas.

II - H) 2) Documentos necessários ao planejamento da contratação

28. De acordo com a Lei nº 14.133/21, a IN SEGES Nº 58/2022 e a IN SEGES/ME Nº 81/2022, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- a) documento de formalização da demanda;
- b) estudo técnico preliminar;
- c) mapa(s) de risco;

d) termo de referência.

29. Dito isso, percebemos que os documentos foram juntados ao processo:

- a)* Documento de Formalização da Demanda 147/2023 (Seq 1 - PDF fl. 3);
- b)* Estudo Técnico Preliminar 60/2024 (Seq 1 - PDF fls. 210/216);
- c)* Matriz de Gerenciamento de Riscos 53/2024 (Seq 1 - PDF fls. 455/458);
- d)* ANEXO I - TERMO DE REFERÊNCIA (Seq 2 - PDF fls. 1911/1953);

30. Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, serão feitas algumas observações a título de orientação jurídica.

II - H) 2) a) e b) documento para formalização da demanda e estudos preliminares: principais elementos

31. No que diz respeito ao Documento de Formalização da Demanda 147/2023 (Seq 1 - PDF fl. 3), percebe-se que foram previstos os conteúdos do art. 8º do Decreto nº 10.947/22, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação.

32. Em relação ao Estudo Técnico Preliminar, a Lei nº 14.133/21 (art. 18, inciso I, e §1º) e a IN SEGES nº 58/2022 estabelecem que a Administração deverá elaborar estudo técnico preliminar da contratação. Tal documento foi definido como a primeira etapa do planejamento de uma contratação, que caracteriza o interesse público envolvido, o problema a ser resolvido e a melhor solução. Caso haja conclusão pela viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação, o estudo técnico preliminar deverá fundamentar o termo de referência (art. 6º, inciso XX, da Lei nº 14.133/21 c/c art. 6º da IN SEGES nº 58/2022).

33. A Administração deve certificar que o estudo técnico traz os conteúdos previstos no art. 9º da IN SEGES nº 58/2022. Destaque-se, em especial, que o art. 9º, §1º, da IN SEGES nº 58/2022 estabelece que os estudos preliminares, obrigatoriamente, deverão conter:

- descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público (inc. I);
- estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala (inc. V);
- estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação (inc. VI);
- justificativas para o parcelamento ou não da solução (inc. VII);
- posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina (inc. XIII)

34. Eventual não previsão de qualquer dos conteúdos descritos art. 9º da IN SEGES nº 58/2022, deverá ser devidamente justificada no próprio documento, consoante art. 9º, §1º, da IN SEGES nº 58/2022. No caso, verifica-se que a Administração juntou o Estudo Técnico Preliminar 60/2024 (Seq 1 - PDF fls. 210/216). Percebe-se que referido documento contém, em geral, os elementos exigidos pela IN SEGES nº 58/2022.

II - H) 2) c) gerenciamento de riscos

35. Cabe pontuar que “Mapa de Riscos” não se confunde com cláusula de matriz de risco, a qual será tratada quando da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação. Assim, a idealização e elaboração do “Mapa de Riscos” não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual (item 5.2. do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023).

36. O Gerenciamento de Risco se materializa pelo denominado “Mapa de Riscos” e deverá ser confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital, consoante o item 5.2. do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023, disponível em

<https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/saiba-como-guia-elaborado-pela-agu-e-pelo-ministerio-da-gestao-facilitara-contratacoes-publicas-em-todo-o-pais>.

37. Quanto à Matriz de Gerenciamento de Riscos 53/2024 (Seq 1 - PDF fls. 455/458) (art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/21), percebe-se que foi confeccionada no módulo de Gestão de Riscos Digital, consoante o item 5.2. do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação, com indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência.

II - H) 2) d) termo de referência

38. Inicialmente, cumpre lembrar que é recomendável a utilização do modelo de termo de referência disponibilizado pela Advocacia-Geral da União, a fim de garantir o conteúdo mínimo necessário, bem como a padronização e a celeridade na análise (art. 19, inciso IV, da Lei nº 14.133/21). Recomenda-se, ainda, que as alterações realizadas no modelo padronizado de termo de referência sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, §2º, da Lei nº 14.133/21). Posto isso, o art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/21, define o termo de referência como documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária.

39. Em se tratando de compras, o art. 40, §1º, da Lei nº 14.133/21, dispõe que o termo de referência deverá conter, além dos elementos previstos acima, as seguintes informações:

- I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;
- II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;
- III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

40. A não utilização do catálogo eletrônico de padronização é situação excepcional, devendo ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo de contratação (art. 6º, inciso LI, c/c art. 19, inciso II, §2º, da Lei nº 14.133/21 c/c art. 10, parágrafo único, da Portaria SEGES/ME nº 938/2022). No caso, o item "8." da JUSTIFICATIVA Nº 45/2024 - CCL/PRAD (11.00.15.10) (Seq 2 - PDF fls. 1982/1983) justifica que foram encontrados no referido catálogo apenas 2 (dois) itens (café e açúcar presentes dentre itens de 4 grupos distintos) e que contemplam parcela reduzida do objeto da contratação, sendo satisfatoriamente justificada "(...) a inviabilidade de se fazer a contratação desses itens separadamente, em pregões distintos, visto que os referidos itens estão agrupados de forma lógica e justificada de acordo com as necessidades da instituição, tal medida opõe-se ao princípio da eficiência."

41. Ademais, a IN SEGES/ME nº 81/2022, dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência para a aquisição de bens e a contratação de serviços e sobre o Sistema TR digital. A Administração deve cuidar para que suas exigências sejam atendidas no caso concreto. Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que

o ANEXO I - TERMO DE REFERÊNCIA (Seq 2 - PDF fls. 1911/1953) contemplou, em geral, as exigências contidas nos normativos acima citados.

42. Sem embargo disso e apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, à própria Administração, constata-se no **ANEXO I - TERMO DE REFERÊNCIA (Seq 2 - PDF fls. 1911/1953)** a necessidade de atendimento adicional às **recomendações** abaixo, a saber:

a) percebe-se no subitem "1.1.1." que, aparentemente, a Administração utilizará da Nota de Empenho, conforme lhe faculta a Orientação Normativa AGU nº 84/2024 e/ou o art. 95, inciso II, da Lei nº 14.133/21. Caso seja utilizada a referida Nota de Empenho nas futuras Aquisições - não obstante o encarte do ANEXO II - MINUTA DO MODELO DE TERMO DE CONTRATO (Seq 2 - PDF fls. 1954/1966) - recomenda-se que a Administração inclua no ANEXO I - TERMO DE REFERÊNCIA (Seq 2 - PDF fls. 1911/1953) as redações das seguintes cláusulas padronizadas, extraídas do Modelo de Contrato Compras Lei 14.133, com a observância das respectivas notas explicativas ali existentes:

"CLÁUSULA SEGUNDA – VIGÊNCIA E PRORROGAÇÃO

CLÁUSULA SÉTIMA - REAJUSTE (art. 92, V)

CLÁUSULA OITAVA - OBRIGAÇÕES DO CONTRATANTE (art. 92, X, XI e XIV)

CLÁUSULA NONA - OBRIGAÇÕES DO CONTRATADO (art. 92, XIV, XVI e XVII)

CLÁUSULA DÉCIMA – GARANTIA DE EXECUÇÃO (art. 92, XII)

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – INFRAÇÕES E SANÇÕES ADMINISTRATIVAS (art. 92, XIV)

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – DA EXTINÇÃO CONTRATUAL (art. 92, XIX)

CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA – DOS CASOS OMISSOS (art. 92, III)

CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA – ALTERAÇÕES

CLÁUSULA DÉCIMA SÉTIMA – FORO (art. 92, §1º)"

Nesse caso, **recomenda-se ainda** incluir a seguinte redação:

"DA FORMALIZAÇÃO DA CONTRATAÇÃO

O adjudicatário terá um prazo estabelecido pela Administração, contados a partir da data de sua convocação, para aceitar o instrumento equivalente, conforme o caso (Nota de Empenho/Carta Contrato/Autorização), sob pena de decair do direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas.

O prazo poderá ser prorrogado, por igual período, por solicitação justificada do adjudicatário e aceita pela Administração.

O Aceite da Nota de Empenho ou do instrumento equivalente, emitida à empresa adjudicada, implica no reconhecimento de que:

a) referida Nota está substituindo o contrato, aplicando-se à relação de negócios ali estabelecida as disposições da Lei nº 14.133/2021;

b) a contratada se vincula à sua proposta e às previsões contidas no edital/termo de referência e seus anexos;

c) a contratada reconhece que as hipóteses de extinção contratual são aquelas previstas nos artigos 137 e 138 da Lei nº 14.133/2021 e reconhece os direitos da Administração previstos no artigo 139 da mesma Lei."

b) sobre o subitem "4.3." recomenda-se verificar se permanecerá a previsão editalícia, pois não constou o risco mediano no referido. Ainda, caso permaneça, as indicações das marcas, características e/ou modelos devem ser listadas na sequência. Por fim, as justificativas devem constar no Estudo Técnico Preliminar (se for o caso);

c) nos subitens "4.6.1.", "4.6.2." e "4.6.3." fazer a revisão integral das listagens de itens em que serão exigidas as amostras, pois não estão correspondendo aos que constam nas tabelas do subitem "1.1.". Por exemplo: "4.6.3. ...**Lanche (itens 332 a 336, 337 a 342, 342 a 346)**" correspondem aos "**(itens 324 a 328, 329 a 333, 334 a 338)**." - **ver fls. 1931/1932**. Esclarecemos que não é atribuição deste órgão jurídico conferir erros materiais ou mesmo a falta de atenção em minutas, contradição em referências aos nomes das autoridades, cálculo do termo final da vigência, indicação errônea de artigos de lei, etc. É certo que equívocos podem ocorrer, até porque é insita à natureza humana sua falibilidade, todavia, é importante notar que na confecção de Minuta é necessária uma atenção

redobrada, a fim de evitar anulações ou retificações desnecessárias e, principalmente, inviabilizar a prorrogação ou mesmo prejudicar a Administração no decorrer da execução dos instrumentos administrativos, gerando responsabilidades que poderiam ser contornáveis;

d) o subitem "4.20." dispõe que não haverá exigência da garantia da contratação dos art. 96 e seguintes da Lei nº 14.133/2021, pelas razões constantes do Estudo Técnico Preliminar. Não localizamos no Estudo Técnico Preliminar 60/2024 (Seq 1 - PDF fls. 210/216) qualquer justificativa sobre a não exigência de garantia. Desse modo, recomenda-se que as justificativas sejam apresentadas;

e) do subitem "5.2.1." até o subitem "5.2.11." e na tabela do subitem "5.3." sugere-se fazer a revisão integral das listagens de grupos e de itens para que não existam contradições e/ou erros materiais nas indicações de grupos e/ou itens;

f) no subitem "5.6." restabelecer a palavra "dias" e a expressão "do prazo total recomendado pelo fabricante." por serem relevantes e estarem riscados. Sugere-se melhorar a redação do subitem "5.6.", conforme:

"5.6. No caso dos produtos perecíveis grãos secos e sacarias referentes aos Grupos 09, 15, 21, 27 e, lanches constantes aos Grupos 28, 29 e 30, o prazo de validade na data da entrega à UFPI não poderá ser inferior a 180 (cento e oitenta) dias do prazo total recomendado pelo fabricante. No caso dos outros produtos perecíveis, o prazo de validade na data da entrega à UFPI não poderá ser inferior a metade do prazo total recomendado pelo fabricante."

g) do subitem "8.31." até o subitem "8.31.1.3." alerta-se que a Administração poderá ser exigida atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados (art. 67, §2º, da Lei nº 14.133/2021);

h) no subitem "8.2." corrigir a digitação da palavra "estabelecidos";

i) compatibilizar o conteúdo dos estudos preliminares com o termo de referência revisado à luz das orientações deste parecer, de modo que não existam contradições entre os documentos;

j) readequar/renumerar as cláusulas e/ou itens e/ou subitens excluídos/suprimidos/incluídos para que os artefatos mantenham a sequência lógica.

43. Apenas para registro formal, destacamos que foram fixados preços unitários máximos para cada item dos grupos do ANEXO I - TERMO DE REFERÊNCIA (Seq 2 - PDF fls. 1911/1953) (art. 6º, inciso XXIII, alínea "i", art. 23, § 1º, inciso I, da Lei nº 14.133/21 c/c art. 5º, inciso I da IN SEGES/ME Nº 65/2021, Súmula TCU nº 259, por analogia, e item 9.2.3. do Acórdão nº 7.021/2012- 2 Câmara).

II - H) 3) Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas

44. A necessidade da contratação deverá ser devidamente justificada através das estimativas dos quantitativos de bens a partir de método devidamente amparado por documentos juntados aos autos. Assim, **recomenda-se** que a Administração junte manifestação técnica que esclareça a metodologia utilizada para estimativa dos quantitativos a serem licitados, com a respectiva memória de cálculo e documentos (ex.: consumo de outras contratações, relatórios, dados sobre a demanda interna, gráficos, séries históricas), pois as informações trazidas no item "8." do Estudo Técnico Preliminar 60/2024 (Seq 1 - PDF fl. 213) estão pouco detalhadas. **Recomenda-se**, ainda, que o esclarecimento técnico contenha menção expressa aos documentos do processo que foram utilizados para o cálculo da estimativa de consumo.

45. Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 9º da Lei nº 14.133/21). Portanto, o Gestor deve adotar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

46. Sobre esse tema vale destacar que, caso as especificações somente possam ser atendidas por uma quantidade de fornecedores considerada restrita, deverá ser avaliada a pertinência de retirar ou flexibilizar requisitos, de modo que se possa manter apenas aqueles considerados indispensáveis (art. 9º, inciso I, §2º, da IN SEGES Nº 58/2022).

II - H) 4) Parcelamento da contratação e regra geral da necessária adjudicação por itens

47. Outro ponto relevante diz respeito ao parcelamento do objeto a ser contratado em licitações. Em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula TCU nº 247:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispoñdo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

48. No caso de compras, na aplicação do princípio do parcelamento, deverão ser considerados (art. 40, V, "b", §2º, Lei nº 14.133/21):

- I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;
- II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e
- III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

49. Ademais, o parcelamento não será adotado quando (art. 40, inciso V, "b", §3º, Lei nº 14.133/21):

- I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;
- II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;
- III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

50. Dito isso, percebe-se no item "10." do Estudo Técnico Preliminar 60/2024 (Seq 1 - PDF fl. 214) as justificativas dos parcelamentos do objeto por grupos de itens, conforme:

10. Justificativa para o Parcelamento ou não da Solução

A presente solução admite o parcelamento do objeto por grupo, uma vez que ao parcelarmos a aquisição, permitimos um melhor aproveitamento de mercado, concorrência mais ampla e, conseqüentemente, melhores preços para a Administração Pública, além de reduzir o risco de desinteresse por eventuais licitantes em fornecer os itens de menor valor, especialmente nos campi fora da sede. Assim o parcelamento do objeto é técnica e economicamente viável e não represente perda de economia de escala (Súmula 247 do TCU).

Ademais, a futura licitação, por se tratar de aquisição de alimentos em sua maioria perecíveis, justifica-se o parcelamento das entregas.

II - H) 5) Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações

51. Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade (art. 5º, art. 11, inciso IV, art. 18, §1º, inciso XII, e §2º, da Lei nº 14.133/21 e art. 9º, incisos II e XII, da IN SEGES nº 58/2022), deverão ser tomados os cuidados gerais a seguir, inclusive por meio da priorização de aquisições de produtos reciclados e/ou recicláveis (art. 7º, inciso XI, da Lei nº 12.305/10):

- a) definir os critérios e práticas objetivamente no instrumento convocatório como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
- b) justificar a exigência nos autos;
- c) verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo do certame;
- d) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

52. Assim, as especificações devem conter critérios de sustentabilidade ambiental, devendo a Administração formular as exigências de forma a não frustrar a competitividade.

53. Posto isso, recomenda-se a consulta ao "Guia Nacional de Contratações Sustentáveis", disponibilizado pela Advocacia-Geral da União no sítio eletrônico: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/licitacoes-sustentaveis>

54. Se a Administração entender que os bens não se sujeitam aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

55. Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração apresentou no subitem "4.2." e subitens seguintes do ANEXO I - TERMO DE REFERÊNCIA (Seq 2 - PDF fls. 1934/1953), no Estudo Técnico Preliminar 60/2024 (Seq 1 - PDF fls. 211/216) e na PORTARIA PRAD/UFPI Nº 57 DE 29 DE JUNHO DE 2021 (Seq 2 - PDF fls. 1878/1879) diversos critérios, exigências e práticas de sustentabilidade.

II - H) 6) Orçamento da contratação e da obrigatoriedade de elaboração de planilhas

56. Quanto ao orçamento, é dever da Administração, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, inciso XXIII, alínea "i", art. 18, inciso IV, e § 1º, inciso VI, da Lei nº 14.133/21).

57. Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar o valor de mercado do objeto contratual deixará de ser examinada por esse órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

58. **Recomenda-se**, contudo, que a Administração certifique nos autos que as Pesquisas de Preços foram executadas de acordo com a IN SEGES/ME nº 65/2021 e que foram cumpridas as orientações abaixo:

- a pesquisa de preços deve contemplar bens cujas especificações guardam identidade com as daqueles efetivamente desejados, evitando a comparação entre bens que não sejam equivalentes;
- a pesquisa de preços será materializada em documento que conterà, no mínimo: identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento; caracterização das fontes consultadas; série de preços coletados; método estatístico aplicado para a definição do valor estimado; justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável; memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte, justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta (art. 3º).
- na pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos parâmetros, empregados de forma combinada ou não (art. 5º).
- quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, deverá ser observado o prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado e obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo: descrição do objeto, valor unitário e total; número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente; endereço físico e eletrônico e telefone de contato; data de emissão e nome completo e identificação do responsável, bem como registro nos autos da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação (art. 5º, § 2º);
- os preços pesquisados devem ser examinados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados, por meio de manifestação técnica fundamentada, cumprindo à Administração o discernimento sobre os efetivamente aptos a comporem a planilha de preços, podendo até serem excluídos aqueles demasiadamente discrepantes dos demais (art. 6º, §§ 3º e 4º);
- entre as fontes da pesquisa de preços, devem ser priorizadas a "composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente" e as "contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente", em detrimento da "pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo" (desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6

(seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso), de “pesquisa direta” com fornecedores (desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital) e de “pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas (desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital), cuja adoção deve ser vista como prática subsidiária, suplementar, conforme art. 5º, § 1º;

- na pesquisa de preços, sempre que possível, deverão ser observadas as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, quantidade contratada, formas e prazos de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto (art. 4º).

- somente em casos excepcionais, será admitida a determinação de preço estimado com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada nos autos pelo gestor responsável e aprovada pela autoridade competente (art. 6º, § 5º);

- justificar a metodologia empregada para a estimativa dos custos da contratação (art. 6º, §§ 1º, 2º e 3º).

- o preço estimado da contratação poderá ser obtido, ainda, acrescentando ou subtraindo determinado percentual, de forma a aliar a atratividade do mercado e mitigar o risco de sobrepreço (art. 6º, §2).

59. Verifica-se que foram estimados os custos unitário e total da contratação a partir dos dados coletados por meio de Pesquisas de Preços, havendo a Administração emitido manifestação técnica conclusiva contendo a análise crítica dos preços obtidos, conforme:

a) Pesquisas de Preços (Seq 1 - PDF fls. 35/198 / PDF fls. 231/394 / PDF fls. 461/1005 e Seq 2 - PDF fls. 1006/1631);

b) MAPAS DE PREÇOS (Seq 2 - PDF fls. 1632/1651);

c) RELATÓRIO DE PESQUISA DE PREÇOS Nº 40/2024 - CCL/PRAD (11.00.15.10) (Seq 2 - PDF fls. 1652/1656);

d) DESPACHO Nº 358/2024 - CND/PRAEC (11.00.20.01) (Seq 2 - PDF fls. 1658/1659), exarado pela Sra. Coordenadora dos Restaurantes Universitários da UFPI, certificando que a pesquisa de preços realizado no TR está robusta, mas necessita de pequenos ajustes;

e) Pesquisas de Preços (Seq 2 - PDF fls. 1660/1706)

f) MAPAS DE PREÇOS (Seq 2 - PDF fls. 1707/1724);

g) Pesquisas de Preços do Relatório Complementar (Seq 2 - PDF fls. 1725/1860);

h) RELATÓRIO Nº 70/2024 - CCL/PRAD (11.00.15.10) contendo o RELATÓRIO PESQUISA DE PREÇOS - COMPLEMENTAR (Seq 2 - PDF fls. 1861/1863);

i) DESPACHO Nº 375/2024 - CND/PRAEC (11.00.20.01) (Seq 2 - PDF fl. 1865), exarado pela Sra. Coordenadora dos Restaurantes Universitários da UFPI, certificando que os preços médios encontrados encontram-se em conformidade com a realidade de mercado.

II - H) 7) Designação formal do Pregoeiro e da Equipe de Apoio

60. Verifica-se no ATO DA REITORIA N.º 909/24 (Seq 2 - PDF fl. 1877) as designações de Agentes de Contratação, membros da Equipe de Apoio e da Comissão de Contratação, na modalidade de licitação Pregão, para contratação de bens e serviços comuns (art. 8º, §§1º e 5º, da Lei nº 14.133/21 e Decreto nº 11.246/22).

61. Apesar disso, **recomenda-se** observância ao princípio da segregação de funções no âmbito da Entidade, haja vista o art. 5º c/c §1º do art. 7º da Lei nº 14.133/21:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, **da segregação de funções**, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

(...)

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

(...).

§1º A autoridade referida no **caput** deste artigo **deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.**

II - I) PARTICIPAÇÃO DE ME, EPP E COOPERATIVAS

62. O Decreto nº 8.538/15 prevê tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras. O seu art. 6º estabelece que, nos itens ou lotes de licitação cujo valor esteja abaixo de R\$80.000,00 (oitenta mil reais), a participação no processo licitatório deve ser exclusivamente destinada às microempresas e empresas de pequeno porte. Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) anos, será considerado o valor anual do contrato para aplicação A Orientação Normativa AGU nº 10/2009, por sua vez, pacifica a forma de aferição do valor de R\$80.000,00 (oitenta mil reais) como sendo a referente ao período de um ano da contratação.

63. Por outro lado, prevê o art. 8º do Decreto nº 8.538/2015 que, na aquisição de bem de natureza divisível, quando os itens ou lotes de licitação possuírem valor estimado superior a R\$80.000,00 (oitenta mil reais), deverá ser reservada cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte. Os órgãos e entidades contratantes poderão deixar de observar as cotas reservadas quando justificar a existência de prejuízo para a contratação do conjunto ou do complexo do objeto.

64. Há, ainda, previsão facultativa de estabelecimento, nos instrumentos convocatórios:

- a) de exigência de subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte nos termos do art. 7º do Decreto nº 8.538, de 2015;
- b) de prioridade de contratação de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de dez por cento do melhor preço válido nos termos do art. 9º, II, do Decreto nº 8.538, de 2015.

65. Registre-se que os tratamentos diferenciados previstos no presente tópico também se aplicam às cooperativas com receita bruta equivalente à das empresas de pequeno porte, por força do art. 34 da Lei nº 11.488/07. Por fim, os tratamentos diferenciados devem ser afastados quando incidente alguma das situações previstas no art. 10 do Decreto nº 8.540/15, o que requer a devida justificativa. Dispõe referido artigo:

Art. 10. Não se aplica o disposto nos art. 6º ao art. 8º quando:

I - não houver o mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

II - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e as empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou ao complexo do objeto a ser contratado, justificadamente;

III - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 1993, excetuadas as dispensas tratadas pelos incisos I e II do caput do referido art. 24, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente por microempresas e empresas de pequeno porte, observados, no que couber, os incisos I, II e IV do caput deste artigo; ou

IV - o tratamento diferenciado e simplificado não for capaz de alcançar, justificadamente, pelo menos um dos objetivos previstos no art. 1º.

Parágrafo único. Para o disposto no inciso II do caput, considera-se não vantajosa a contratação quando:

I - resultar em preço superior ao valor estabelecido como referência; ou

II - a natureza do bem, serviço ou obra for incompatível com a aplicação dos benefícios.

66. Diante disso, verifica-se que, no caso, a estimativa do valor da contratação não ultrapassa R\$80.000,00 para os grupos "28", "29" e "30" e o subitem "3.5." do EDITAL (Seq 2 - PDF fl. 1892) destinou os referidos grupos à participação exclusiva das microempresas e empresas de pequeno porte no presente certame. Ainda, consta no

RELATÓRIO PARA ANÁLISE DE TRATAMENTO DIFERENCIADO ÀS ME/EPPs (Seq 2 - PDF fls. 1870/1876) as justificativas da inaplicabilidade do tratamento diferenciado do art. 8º do Decreto nº 8.538/2015.

II - J) MINUTAS PADRONIZADAS – EDITAL, ATA DE REGISTRO DE PREÇO E AUTORIZAÇÃO DA CONTRATAÇÃO

67. Recomenda-se a utilização das minutas disponibilizadas pela AGU, conforme art. 19, inciso IV, c/c art. 25, §1º, da Lei nº 14.133/21, bem como que as alterações realizadas nos modelos sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, §2º, da Lei nº 14.133/21). A padronização de modelos de editais e contratos é medida de eficiência e celeridade administrativa e há muito tempo vem sendo recomendada pela CGU/AGU. Tal postulado foi registrado na quarta edição do seu Manual de Boas Práticas Consultivas, vazado no enunciado do BPC nº 06.

68. Assim, a utilização da minuta-padrão disponibilizada pela AGU, no presente caso, ao tempo em que revela ser medida de eficiência, acaba por restringir a análise jurídica a ser elaborada, tornando-se desarrazoada a revisão e a análise minuciosa de cada cláusula da minuta trazida, pois tal medida iria, na verdade, de encontro à finalidade pretendida com a padronização. Ademais, os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de edital são aqueles previstos no art. 25, *caput*, da Lei nº 14.133/21, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação.

69. No caso, verifica-se que a Administração utilizou as minutas padronizadas de edital, de ata de registro de preços disponibilizadas pela Advocacia-Geral da União disponíveis no endereço eletrônico <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133/modelos-da-lei-no-14-133-21-para-pregao-e-concorrencia>, conforme EDITAL (Seq 2 - PDF fls. 1889/1910), ANEXO II - MINUTA DO MODELO DE TERMO DE CONTRATO (Seq 2 - PDF fls. 1954/1966), ANEXO III - MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS (Seq 2 - PDF fls. 1967/1977) e, CERTIFICAÇÃO PROCESSUAL (Seq 2 - PDF fls. 1983/1991).

70. Sem embargo disso, quanto ao conteúdo das alterações destacadas ou das partes editáveis do **EDITAL (Seq 2 - PDF fls. 1889/1910)**, constata-se a necessidade de atendimento adicional às **recomendações** abaixo, a saber:

a) sugere-se restabelecer a redação do subitem "5.7." ou a redação do subitem "5.8." ou justificar, tecnicamente, as respectivas exclusões;

b) suprimir os subitens "5.11." e "5.12.", pois não serão contratados serviços com fornecimento de mão de obra em regime de dedicação exclusiva;

c) no subitem "6.22.1." rever a parte final, pois parece que faltou a listagem dos critérios de aceitabilidade;

d) justificar, tecnicamente, a possibilidade de envio de solicitação de prorrogação de prazo por "e-mail" nos subitens "6.22.7." e "6.22.7.1.". Em respeito aos princípios da transparência e da isonomia, recomenda-se que seja mantido apenas o "chat", conforme previsto na minuta padrão da AGU;

e) suprimir o subitem "8.4.", pois não será permitida a participação de consórcios;

f) no subitem "8.13.1." estabelecer o prazo em hora, pois constou apenas "[NO MÍNIMO, DUAS HORAS].";

g) nos subitens "11.10.", "13.3." e "14.10." é importante que o Pregoeiro preencha corretamente os campos, especialmente o referente à petição, de forma a garantir que a impugnação ou o pedido de esclarecimento chegue ao seu conhecimento de forma imediata;

h) juntar o Apêndice do Anexo I – Estudo Técnico Preliminar na sequência do EDITAL;

i) o edital de licitação para registro de preços deverá dispor sobre a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida, desde que justificada (art. 15, II, do Decreto nº 11.462/23), bem como a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital e obrigar-se nos limites dela (art. 15, inciso IV, do Decreto nº 11.462/23);

j) compatibilizem os conteúdos do Edital e demais artefatos às orientações deste parecer, de modo que não existam contradições e;

k) readequar/renumerar as cláusulas e/ou itens e/ou subitens excluídos/suprimidos/incluídos para que o artefato mantenha a sequência lógica.

71. Ainda, quanto ao conteúdo das alterações destacadas ou das partes editáveis da **ANEXO III - MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS (Seq 2 - PDF fls. 1967/1977)**, **recomenda-se** que:

a) preencher, adequadamente, os campos pontilhados no preâmbulo e no corpo do artefato (no momento oportuno);

b) sugere-se suprimir dos subitens "5.9.", "5.11.", "6.1.3." a expressão "ou no aviso de contratação direta";

c) readequar/renumerar as cláusulas e/ou itens e/ou subitens excluídos/suprimidos/incluídos para que o artefato mantenha a sequência lógica.

72. No tocante à formalização da relação jurídica a ser firmada entre a Administração e o particular, tem-se que o art. 95, inciso II, da Lei nº 14.133/21 autoriza a dispensa do termo de contrato e faculta a sua substituição por instrumentos equivalentes, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço, nos casos de compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto à assistência técnica, independentemente de seu valor.

73. Vale frisar, no entanto, que o mesmo dispositivo, em seu §1º, determina que o instrumento substitutivo, quando adotado, deverá conter as cláusulas elencadas no art. 92 da Lei nº 14.133/21, naquilo que couber, de forma que consigne as condições essenciais que regerão a execução do ajuste, como, por exemplo, a descrição precisa do objeto, as obrigações e responsabilidades das partes, a vinculação ao EDITAL e à proposta ofertada, os prazos de execução, forma e prazo de pagamento, sanções, etc. Em hipóteses tais, deverão ser observadas, também, as disposições inseridas no Termo de Referência e Edital, a fim de que haja compatibilidade entre os documentos que disciplinam a contratação.

74. No caso, quanto ao conteúdo das alterações destacadas ou das partes editáveis do **ANEXO II - MINUTA DO MODELO DE TERMO DE CONTRATO (Seq 2 - PDF fls. 1954/1966)**, **recomenda-se** que:

a) recomenda-se, na ementa, suprimir a expressão "UNIÃO, POR INTERMÉDIO DO (A)", pois UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI possui personalidade jurídica própria e independente da União. Sugere-se a seguinte redação:

CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº/....., QUE FAZEM ENTRE SI A UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI E (nome da empresa contratada).

b) recomenda-se, no preâmbulo, preencher corretamente os campos pontilhados;

c) no subitem "7.2." foi indicado o índice adequado para o reajustamento dos custos decorrentes do mercado. Para tanto, devem ser seguidas as orientações abaixo:

1) adotar o índice específico ou setorial que guarde a maior correlação possível com o segmento econômico em que estejam inseridos tais insumos diversos;

2) na falta de qualquer índice específico ou setorial, escolher o índice geral melhor correlacionado com a variação inflacionária dos custos da contratação ou ainda, em caráter subsidiário, verificar se existe, no mercado, algum índice geral de adoção consagrada para o objeto contratado;

3) na falta de qualquer índice geral com a característica do item anterior, adotar o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA/IBGE.

Qualquer que seja o índice utilizado, deverá haver a justificativa técnica de sua escolha (item 7, b, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017 c/c item III da Conclusão DEPCONS/PFG/AGU Nº 38/2013);

d) sugere-se suprimir o subitem "8.12.", pois não será exigida garantia;

e) no subitem "11.2." fazer revisão, pois as indicações do subitem "12.1." nos números "3.", "4.", "5.", "6." e "7." da sanção "iv. Multa", estão erradas. Correspondem ao subitem "11.1.";

f) readequar/renumerar as cláusulas e/ou itens e/ou subitens excluídos/suprimidos/incluídos para que o artefato mantenha a sequência lógica.

75. O PARECER n.00004/2022/CNMLC/CGU/AGU (NUP: 00688.000716/2019-43), ao tratar sobre a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados nos modelos de licitação e contratos, fixou o entendimento de que, nos contratos administrativos, “[...] **não constem os números de documentos pessoais das pessoas naturais que irão assiná-los, como ocorre normalmente com os representantes da Administração e da empresa contratada.** Em vez disso, propõe-se nos instrumentos contratuais os representantes da Administração sejam identificados apenas com a matrícula funcional [...]. Com relação aos representantes da contratada também se propõe que os instrumentos contratuais os identifiquem apenas pelo nome, até porque o art. 61 da Lei nº 8.666, de 1993, e o §1º do art. 89 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, exigem apenas esse dado”, **o que deve ser observado pela Administração.**

II - K) ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

76. Verifica-se no subitem "4.2." e subitens seguintes do ANEXO III - MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS (Seq 2 - PDF fls. 1969/1970) que a Administração optou por admitir a adesão de Entidades não participantes (caronas) e apresentou as justificativas no item "6." da JUSTIFICATIVA Nº 45/2024 - CCL/PRAD (11.00.15.10) (Seq 2 - PDF fl. 1982), conforme:

6 - Justificativa de permissão para adesão (carona) à Ata de Registro de Preços:

A adesão à Ata de registro de preços possibilita que um órgão ou entidade que não participou do procedimento licitatório utilize a ata e adquira os bens e/ou serviços licitados por órgão diverso. A Universidade Federal do Piauí, como órgão gerenciador desta licitação, optou por admitir adesão a órgão ou entidade não participante, nos itens aplicáveis, conforme previsto na Ata de Registro de Preços (Anexo III do Edital). Tal permissão encontra amparo legal no art. 31, do Decreto nº 11.462 de 31 de março de 2023.

A referida permissão a órgão não Participante, representa um instrumento de gestão administrativa que privilegia os princípios da eficiência, celeridade e economicidade expressos no art. 5º da lei nº 14.133/2021.

A admissão de adesões é vista como uma maneira de atrair mais participantes, bem como estimular a competição entre os licitantes, buscando a homologação de preços mais vantajosos para a Administração. Entende-se que para o objeto desta contratação, quanto maior os possíveis ganhos em escala pelo fornecedor há maior chance dos licitantes lançarem menores preços durante a licitação.

Além disso a referida permissão certamente possibilita, a redução dos custos com licitações e a desburocratização, sendo esses os motivos que justificam sua previsão em Edital.

77. As justificativas de adesões de não participantes à Ata de Registro de Preços são questões técnico-administrativas. Portanto, não deve este Órgão Jurídico se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) das motivações apresentadas e das opções feitas pelo Gestor.

II - L) DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

78. No presente caso, trata-se de licitação destinada ao registro de preços pela Administração, incidindo, pois, o art. 17 do Decreto nº 11.467/23, de forma que a indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou de outro instrumento hábil.

79. **Alerta-se** para a necessidade de juntar ao feito, antes da celebração do contrato administrativo, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/64.

80. Necessário destacar, outrossim, que o atendimento ao art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101/2000, somente será necessário se as despesas que amparam a ação orçamentária em apreço não forem qualificáveis como atividades, mas, sim, como projetos, isto é, se não constituírem despesas rotineiras, como estabelece a Orientação Normativa AGU nº 52/2014 ("*As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000*").

81. **Recomenda-se**, pois, que a Administração informe nos autos a natureza da ação que suporta a despesa decorrente da futura contratação, adotando, a depender do caso, as providências previstas no art. 16, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as premissas da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a metodologia de cálculo utilizadas (art. 16, §2º, da Lei Complementar nº 101/2000).

II - M) PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

82. Conforme art. 54, *caput* e §1º, c/c art. 94 da Lei nº 14.133/21, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas, a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, bem como em jornal diário de grande circulação.

83. No caso, deve ser observado o prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto (art. 55, I, alínea “a”, Lei nº 14.133/21).

84. Destaca-se também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, § 3º, da Lei nº 14.133/2021.

85. Ademais, de acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527/11 c/c art. 7º, §3º, inciso V, do Decreto nº 7.724/12, deverão ser disponibilizados os seguintes documentos e informações no sítio oficial do órgão licitante na *internet*:

- a) cópia integral do edital com seus anexos;
- b) resultado da licitação;
- c) contratos firmados e notas de empenho emitidas.

III - CONCLUSÃO

86. Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria pela **REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS** do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva, condicionada ao atendimento das recomendações formuladas nos itens 13, 15, 24, 42, 44, 58, 61, 70, 71, 74, 75, 79 e, 81 deste parecer, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

87. Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas. Eis o teor do BPC nº 05: *"Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas"*.

88. É o parecer, segundo o entendimento consolidado da ELIC, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente pelo parecerista, consoante os objetivos de eficiência, padronização e uniformidade na atividade submetida à sua consultoria jurídica (art. 2º, incisos I e II e art. 4º, inciso I, da Portaria PGF nº 931/2018).

89. Por fim, ressalta-se que o Sr. Procurador-Chefe da UFPI também se responsabiliza pela presente manifestação jurídica em caso de acolhimento integral sem ressalvas e/ou complementações, inclusive no exame dos autos processuais e na regularidade da instrução processual por dever de ofício, independentemente do possível afastamento externalizado no despacho de (des)acolhimento.

À consideração da Chefia da Entidade Consulente.

Brasília, 26 de setembro de 2024.

Marcelo Benetele Ferreira
Procurador Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23111025561202445 e da chave de acesso 2519e85f



Documento assinado eletronicamente por MARCELO BENETELE FERREIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1639609635 e chave de acesso 2519e85f no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCELO BENETELE FERREIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 26-09-2024 19:43. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.